

# Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2022 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta



---

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON  
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET

K 16/2023 VP





Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus  
eduskunnalle valtion vuoden 2022 tilinpäätöksen  
ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

K 16/2023 vp



# Eduskunnalle



Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen vuodelta 2022 perustuslain 46 §:ssä säädettynä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut kertomukseen sisältyvän valtion tilinpäätöksen sekä valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset varainhoitovuodelta 2022 ja antaa tarkastuksestaan Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella eduskunnalle tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 2. kesäkuuta 2023

**Sami Yläoutinen**  
pääjohtaja

**Jaakko Eskola**  
johtaja

**Julkaisutiedot**

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (nid.)

ISSN 1796-9646 (pdf)

urn:nbn:vtv-K162023vp

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K162023vp>

Dnro D/286/04.10.01/2023

PunaMusta Oy

Helsinki 2023

# Sisällys



<b>Pääasiallinen sisältö</b> .....	7
<b>1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2022</b> .....	9
<b>2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen</b> .....	13
<b>3 Tuloksellisuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa</b> .....	17
<b>4 Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa</b> .....	23





# Pääasiallinen sisältö



Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksen perusteella valtion tilinpäätös vuodelta 2022 on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Tilintarkastusten perusteella tarkastusvirasto kiinnittää huomiota valtion talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin, jotka samalla ovat perustuslain valtionaloutta koskevien säännösten vastaisia. Näistä annettiin kielteinen laillisuuskannanotto 10 kirjanpitoyksikölle. Varainhoitovuodelta 2022 tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta.

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan olennaisilta osin säädösten edellyttämistä asiakokonaisuuksista. Talousarvioesityksen yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista raportoidaan riittävällä tavalla, mutta toiminnallisen tuloksellisuuden ja kustannusvaikuttavuuden raportoinnissa on puutteita. Hallitusohjelman keskeisimpien tavoitteiden toteutumisesta kerrotaan kattavasti. Kestävän kehityksen yleisestä tilasta raportoidaan vuosikertomuksessa hyvin. Ministeriöiden raportointi kestävän kehityksen toimista omilla hallinnonaloillaan antaa aiempaa paremman kuvan toimien tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

Julkista taloutta käsitellään hallituksen vuosikertomuksessa pääosin kattavasti. Julkisen talouden rahoitusasematavoitteiden kuvaus on suppeaa. Valtiokonsernin taloudellisen aseman raportointia kokonaisuutena tulisi vahvistaa.



# 1 Valtion tilinpäätöksen tilintarkastuskertomus vuodelta 2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa tämän tilintarkastuskertomuksen valtion tilinpäätöksen tilintarkastuksesta varainhoitovuodelta 2022. Tarkastuksen ovat suorittaneet tilintarkastusneuvos Susanna Falck, ylitarkastaja Isa Lempinen, johtava tilintarkastaja Anna-Marja Kari ja johtava tilintarkastaja Mari Brusila. Tarkastusta on valvonut tilintarkastusjohtaja, JHT Väinö Viherkoski.

Tarkastus on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti, ja se on kohdistunut valtion talousarviosta annetun lain 17 a §:n tarkoittamaan valtion tilinpäätökseen sekä 18 §:n tarkoittamiin, oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeellisiin liitetietoihin, siltä osin kuin ne koskevat valtion talousarviotaloutta. Tarkastukseen on sisällytetty talousarvion toteutumalaskelma, tuotto- ja kululaskelma, tase, rahoituslaskelma ja liitetiedot sekä tilinpäätöstietojen perustana oleva valtion keskuskirjanpito. Tarkastusta on kohdennettu myös niihin menettelyihin, joilla turvataan tietojen muuttumattomuus ja oikeellisuus keskuskirjanpidossa ja valtion tilinpäätöksen valmistelussa.

## Tilinpäätös

Valtion tilinpäätöslaskelmien sisältöä ja esittämistapaa sekä niiden perustana olevaa kirjanpitoa on tarkastettu riittävässä laajuudessa sen selvittämiseksi, onko valtion tilinpäätöslaskelmat ja liitetiedot laadittu olennaisilta osin oikein.

Momentille 30.20.20 (Eläinlääkintähuolto ja kasvintuhoojien torjunta, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2023 kuuluvia menoja vuoden 2022 menoiksi (noin 350 000 euroa). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

Momentille 29.40.51 (Suomen Akatemian tutkimusmäärärahat, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2023 maksatuspäätösperusteisesti kuuluvia menoja vuoden 2022 menoiksi (104 000 euroa). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

Momentille 26.40.63 (Vastaanotto toiminnan asiakkaille maksettavat tuet, arviomääräraha) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2023 maksatuspäätösperusteisesti kuuluvia menoja vuoden 2022 menoiksi (2,0 miljoonaa euroa). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty arviomäärärahan käyttöaikaa.

Momentille 28.90.20 (Julkisen sektorin yhteisen tietohallinnon ja tiedon hallinnan kehittäminen, siirtomääräraha 3 v vuoden 2020 talousarviossa) on talousarvion ja valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n vastaisesti kohdennettu vuodelle 2023 kuuluvia menoja

vuoden 2022 menoiksi (297 153 euroa). Menettelyllä on valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n vastaisesti pidennetty siirtomäärärahan käyttöaika.

Momentille 25.10.50 (Yksityisille oikeusavustajille maksettavat korvaukset, arviomääräraha) on talousarvion vastaisesti tuloutettu aikaisempiin vuosiin kohdistuvien menojen palautuksia (20 653 euroa).

Momentin 33.01.04 (Valtion mielisairaaloiden toimintamenot, siirtomääräraha 2 v) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti siirtomenojen (211 482 euroa) maksamiseen.

Momenttien 33.01.25 (Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliset sähköiset asiakastietojärjestelmät, siirtomääräraha 3 v vuoden 2020 talousarviossa) ja 33.03.25 (Kansalliset osaa-miskeskittymät, siirtomääräraha 3 v vuoden 2020 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 33.01.29 (Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, arviomääräraha) kuuluvien arvonlisäveromenojen (yhteensä 134 280 euroa) maksamiseen.

Momentin 26.30.02 (Hätäkeskuslaitoksen toimintamenot, smr 2 v vuoden 2021 talousarviossa) määrärahaa on käytetty talousarvion vastaisesti momentille 26.01.29 (Sisäministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, arviomääräraha) kuuluvien arvonlisäverojen (139 283 euroa) maksamiseen.

Momentilta 25.01.29 (Oikeusministeriön hallinnonalan arvonlisäveromenot, arviomääräraha) maksettuja arvonlisäveromenoja vastaava talousarvion ulkopuolinen rahoitus (30 872 euroa) on tuloutettu talousarvion vastaisesti momentille 25.40.01 (Rikosseuraamuslaitoksen toimintamenot, siirtomääräraha 2 v).

Valtiokonttorille valtion tilinpäätöksen laadintaa varten toimitettuja, valtuuksia koskevia tietoja voidaan kokonaisuutena pitää oikeina ja riittävinä. Valtion tilinpäätöksen valtuuksia koskevat tiedot vastaavat keskitetyn valtuusseurannan tietoja.

Valtion talousarvion toteutumalaskelma on laadittu säännösten mukaisesti.

Valtion tuotto- ja kululaskelma, tase ja rahoituslaskelma on laadittu säännösten mukaisesti.

Valtion tilinpäätöksen liitetiedot on esitetty valtion talousarviosta annetun asetuksen edellyttämällä tavalla.

Valtion keskuskirjanpito on järjestetty valtion talousarviosta annetun asetuksen mukaisesti.

## Sisäinen valvonta

Valtion tilinpäätöksen kohdistuvaa sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyseissä ja tarkastettu valtion keskuskirjanpidon, valtion tilinpäätöksen sekä valtion virastojen ja laitosten tilinpäätösten tarkastuksen yhteydessä. Lisäksi sisäistä valvontaa on arvioitu taloushallinnon keskitettyjä prosesseja koskevan sisäisen valvonnan tarkastuksessa.

Ahvenanmaan valtionviraston kirjanpidon ja sisäisen valvonnan tarkastuksessa on tullut esiin puutteita, joiden johdosta Ahvenanmaan valtionviraston tulee ryhtyä toimenpiteisiin. Ahvenanmaan valtionviraston kirjanpidon tarkastuksessa on todettu, ettei talousarviolain 14 §:ssä säädettyä hyvää kirjanpitoa ole noudatettu.

Talousarviolain 12 b §:n tarkoittamien eräiden taloushallintotehtävien sisäistä valvontaa on arvioitu riskianalyyseissä ja tarkastettu palvelutuotannon prosessien tarkastusten

yhteydessä. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen asiakaspalveluprosessien sisäisessä valvonnassa on todettu puutteita, joiden johdosta palvelukeskuksen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Valtion tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä syntyneen käsityksen mukaan valtion tilinpäätöksen pohjana olevat keskuskirjanpidon tiedot eivät sisällä olennaisia virheitä.

## Tarkastusviraston tilinpäätöskannanotto

Valtion tilinpäätös vuodelta 2022 on laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Helsingissä 10. toukokuuta 2023

Sami Yläoutinen  
pääjohtaja

Susanna Falck  
tilintarkastusneuvos



## 2 Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattaminen

Tarkastusvirasto antoi ministeriöiden ja muiden kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksista yhteensä 61 tilintarkastuskertomusta varainhoitovuodelta 2022.

Kaikkiaan kymmenessä kirjanpitoyksikössä todettiin virheellisiä menettelyitä, joiden katsottiin olevan vastoin valtion talousarviota ja sitä koskevia keskeisiä säännöksiä. Niistä sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen kielteinen laillisuuskannanotto.

Taulukko 1: Tilintarkastuskertomukset vuodelta 2022

Hallinnonala	Tilintarkastus- kertomukset (kpl) 2022	Kielteiset laillisuus- kannanotot (kpy-määrä) 2020	Kielteiset laillisuus- kannanotot (kpy-määrä) 2021	Kielteiset laillisuus- kannanotot (kpy-määrä) 2022
Tasavallan presidentin kanslia	1	-	-	-
Valtioneuvoston kanslia	1	1	-	-
Ulkoministeriön hallinnonala	1	1	-	-
Oikeusministeriön hallinnonala	6	1	1	2
Sisäministeriön hallinnonala	7	1	1	2
Puolustusministeriön hallinnonala	2	1	-	-
Valtiovarainministeriön hallinnonala	12	-	2	2
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6	2	1	1
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	4	-	-	-
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	4	1	1	1
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	8	3	1	-
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	6	-	2	2
Ympäristöministeriön hallinnonala	3	-	-	-
<b>Yhteensä</b>	<b>61</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>10</b>

Kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä on pysynyt vuosina 2020–2022 lähes ennallaan. Laillisuuskannottoon saattaa sisältyä useampia yksilöityjä laillisuushuomautuksia, joten niiden määrä voi olla suurempi kuin kielteisen laillisuuskannanoton saaneiden kirjanpitoyksiköiden määrä. Laillisuushuomautusten määrä oli vuonna 2022 yhteensä 10, koska kaikille kirjanpitoyksiköille annettiin vain 1 laillisuushuomautus. Vuonna 2021 laillisuushuomautusten yhteismäärä oli 13 (kielteinen laillisuuskannanotto 9 kirjanpitoyksikölle) ja vuonna 2020 yhteensä 14 (kielteinen laillisuuskannanotto 11 kirjanpitoyksikölle), joten laillisuushuomautusten määrällä mitattuna kehitys on ollut positiivinen.

Tarkastusviraston toteuttamassa tilintarkastuksessa pyritään aina tuomaan olennaiset havainnot tarkastettavan kirjanpitoyksikön tietoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näin tarkastettava kirjanpitoyksikkö voi ryhtyä havaintojen perusteella toimenpiteisiin mahdollisimman pian. Kirjanpitoyksiköt voivat oikaista virheellisiä menettelytapoja tai talousarvion vastaisia tapahtumia jo tilikauden aikana ennen tilinpäätöksen hyväksymistä ja tilintarkastuskertomuksen antamista.

Kielteisistä laillisuuskannanotoista ei voi tehdä sitä johtopäätöstä, että valtion taloudenhoito ei täyttäisi sille asetettua laillisuusvaatimusta tai että kielteisen kannanoton taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäytös. Kielteisistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana. Talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiin menettelyihin tulee aina kiinnittää huomiota.

Talousarvion tehokkaaseen toimeenpanoon ja noudattamiseen vaikuttavat merkittävästi talousarvion selkeys ja yhtenäisyys. Talousarvion laadintavaiheessa tehtyjen ratkaisuiden yhdenmukaisuus ja yksiselitteisyys ovat olennaisia myös talousarvion päätöksenteon ja toimeenpanon näkökulmasta. Talousarvion yhtenäisyys edistää myös toimivaa ja tehokasta valtion taloudenhoitoa. Tarkastusviraston tilintarkastuksen tavoitteena on myös edistää talousarvion yhdenmukaista ja selkeää valmistelua ja laadintaa kaikilla hallinnonaloilla.







### 3 Tuloksellisuustiedot hallituksen vuosikertomuksessa

Hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan säädösten edellyttämistä asiakokonaisuuksista olennaisilta osin. Talousarvioesityksen yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista raportoidaan riittävällä tavalla, mutta toiminnallisen tuloksellisuuden ja kustannusvaikuttavuuden raportoinnissa on puutteita. Hallitusohjelman keskeisimpien tavoitteiden toteutumisesta kerrotaan kattavasti. Kestävän kehityksen yleisestä tilasta raportoidaan vuosikertomuksessa hyvin. Ministeriöiden raportointi kestävän kehityksen toimista omilla hallinnonaloillaan antaa aiempaa paremman kuvan toimien tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

#### Vuosikertomuksessa esitetään säädösten vaatimat asiakokonaisuudet

Hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2022 esitetään keskeisiltä osin talousarviolaissa (423/1988, 17 ja 18 §) säädetyt ja talousarvioasetuksessa (1243/1992, 68 a–b §) täsmennetyt asiakokonaisuudet. Vuosikertomuksen raportointi on säädösten mukaista ja pääosin riittävää.

Talousarvioasetuksen 68 b §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan vuosikertomuksessa tulee esittää tärkeimmät yhteenvetotiedot ministeriöiden hallinnonalan sekä niiden virastojen ja laitosten toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan tuloksellisuuden kehityksestä. Toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamisesta esitetään vuosikertomuksessa tietoja vaihtelevasti ja tekstien sisältövaatimukset täytyvät vain osittain. Esitetyt tiedot ovat vuosikertomuksessa lähinnä yleistä toiminnan ja talouden kuvausta eikä tuloksellisuuden kehittymistä juurikaan esitetä. Useat hallinnonalat (muun muassa työ- ja elinkeinoministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö) viittaavat hallinnonalan virastojen tulostavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen pelkästään liitteinä olevissa erillisissä asiakirjoissa (virastojen ja laitosten toimintakertomukset). Tämä ei täysin täytä yhteenvetotietojen vaatimusta, ja jonkinlaisten yhteenvetotaulukoiden esittämistä tulisi harkita. Vuosikertomuksen sisältö- ja muotovaatimukset aiheuttavat tosin tilanpuutetta, ja tuloksellisuustietojen esittäminen ei ole käytännössä usein mahdollista.

Toimenpiteiden kustannustehokkuuden esittämisessä on hallituksen vuosikertomuksessa edelleen haasteita, joskin vuoden 2022 vuosikertomuksessa aiempaa useampi hallinnonala esittää tietoja toimenpiteiden kustannustehokkuudesta verrattuna edellisiin vuosiin. Parhaiten tunnuslukuja tuovat esiin oikeusministeriö ja puolustusministeriö sekä myös opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö. Vuosikertomuksessa kustannustehokkuustietojen vaatimus on osoittautunut haasteeksi aikaisemmin eikä kertomuksen pyrkimys tiiviiseen ja olennaisen esittävään muotoon mahdollista tietojen esittämistä kattavasti.

## Vaikuttavuustavoitteista raportoidaan riittävästi, ministeriöiden omat arviot tavoitteiden saavuttamisesta vaihtelevat

Vuosikertomuksessa raportoidaan talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitettyjen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta hallinnonalakohtaisesti. Vaikuttavuustavoitteiden määrä vastaa talousarvioehdotusten laadintamääräystä, jonka mukaan kunkin ministeriön tulee esittää talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa muutama vaikuttavuustavoite. Talousarvioesityksessä on yhteensä 51 vaikuttavuustavoitetta, joista kaikista raportoidaan vuosikertomuksessa. Tavoitteiden määrä on pysynyt aiempien vuosien tasolla.

Vuosikertomuksessa raportoidaan hallinnonaloittain kaikista pääluokkaperusteluissa esitetyistä tavoitteista, ja tavoitteet on esitetty asiakirjoissa yhdenmukaisesti. Raportointi vaikuttavuustavoitteista on kokonaisuudessaan riittävää ja kattavaa.

Vaikuttavuustavoitteiden raportoinnin lisäksi ministeriöt arvioivat vuosikertomuksessa viisiportaisella asteikolla (välttävä–erinomainen) sitä, miten hyvin ne katsovat onnistuneensa vaikuttavuustavoitteidensa saavuttamisessa. Arviot ovat ministeriöiden omia ja perustuvat niiden kokonaisarviointiin tavoitteiden saavuttamisesta. Tämän vuoksi arviot eivät ole vertailukelpoisia keskenään eivätkä kuvaa objektiivisesti vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista.

Hallinnonalojen arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ovat hieman muuttuneet viime vuodesta. Arvioiden hajonta on kasvanut: arvosanoista 3/51 oli parantunut ja 6/51 heikentynyt. Erinomaisesti arvioitiin toteutuneen 3/51 tavoitteesta (viime vuonna 0/51), hyvin 34/51 tavoitetta (viime vuonna 42/51), tyydyttävästi 12/51 (viime vuonna 9/51) ja välttävästi 2/51 (viime vuonna 0/51).

Vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen kehitys on ministeriöiden omien arvioiden mukaan ollut myönteisintä ulkoministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön alueilla. Ulkoministeriö on arvioinut saavuttaneensa kaksi vaikuttavuustavoitetta erinomaisesti. Selvää heikentymistä on ollut sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla, joka on arvioinut ainoana ministeriönä, että osa sen vaikuttavuustavoitteista on toteutunut vain välttävästi. Vaikuttavuuden heikkenemistä hallituskaudella on ollut myös sisäministeriön alueella (sisäisen turvallisuuden heikentyminen).

## Hallitusohjelmasta raportointi keskittyy hallituskauden kriiseihin ja saavutettuihin tavoitteisiin

Hallituksen vuosikertomuksen tulee talousarvioasetuksen 68 a § 1.1. kohdan mukaan sisältää katsauksen hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista ja arvion niiden kehityksestä. Hallitusohjelmaa toteutetaan hallituksen toimintasuunnitelmalla, joka on jaettu seitsemään strategiseen kokonaisuuteen. Jokainen strateginen kokonaisuus jakautuu edelleen 4–8 hankekokonaisuuteen tai toimenpidealueeseen, joiden puitteissa toteutetaan yksittäisiä hankkeita. Yhteensä hallituksen toimintasuunnitelmassa on 231 hanketta tai toimenpidettä.

Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosassa raportoidaan hallitusohjelman toteutumisesta ja käydään läpi keskeiset hallituksen toimintaan vaikuttaneet muutokset. Raportointia vuodelta 2022 leimaavat koronaepidemiaan liittyneet toimenpiteet, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja Suomen liittyminen Pohjois-Atlantin sopimukseen (Nato). Hallitusohjelman toimenpiteiden osalta raportointi on puolestaan kokoavaa ja aiempien vuosien raportointi huomioon ottaen kattavaa. Hallituksen vuosikertomusten raportointi Rinteen-Marinin hallituskaudella on kattanut lähes kaikki hallitusohjelman 231 hanketta ja pääosan hallitusohjelman tekstien kirjauksista.

Hallitusohjelman toimintasuunnitelmassa vuodelle 2022 valmistuvaksi merkityistä hankkeista on raportoitu vuosikertomuksessa pääosin hyvin. Kaikissa hallitusohjelman strategisissa kokonaisuuksissa on kuitenkin useita hankkeita, joiden valmistuminen tai päättyminen on merkitty aivan hallituskauden loppuun (4/2023). Näiden hankkeiden etenemisestä tai valmistumisesta olisi tärkeää raportoida myös tulevan hallitusohjelman aikana.

Hallitusohjelmassa on yhteensä 774 toimenpidettä, joista vuosikertomuksessa arvioidaan toteutuvan 90 % hallituskauden loppuun mennessä. Nämä 774 toimenpidettä eivät ole ainoastaan hankkeita tai uudistuksia, vaan myös yleisiä linjauksia ja jatkuvaa toimintaa. Jatkuvan toiminnan osalta onnistumisen arviointi vaihtelee toimijoittain: vaalikausien yli menevien tavoitteiden osittaista saavuttamista saatetaan arvioida joko valmistuneena tai keskeneräisenä toimintana. Täten ilmaisuista ”ei valmistu tällä vaalikaudella” ei voida suoraan päätellä jonkin toimenpiteen epäonnistuneen (esim. hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä). Samoin valmistuneiksi merkityt tavoitteet saattavat tarkoittaa toimintaa, joka on jatkuvaa ja vaalikaudet ylittävää.

## Kestävän kehityksen raportointi on parantunut

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 68 a §:n mukaan vuosikertomuksessa tulee raportoida hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista ja antaa arvio niiden kehityksestä. Yksi näistä kokonaisuuksista on kestävä kehitys, josta raportoidaan vuosikertomuksessa omana alalukunaan osana hallitusohjelman toimeenpanoa sekä yksityiskohtaisesti kunkin ministeriön tuloksellisuusosiossa.

Tarkastuksessa todettiin, että vuosikertomuksen kertomusosan teksti kestävä kehityksen toimenpiteistä on olennaista ja luotettavaa. Teksti vastaa edellisvuoden raportointimuotoa sillä erotuksella, että vuodelta 2022 raportoidaan aiempaa enemmän toteutuneita toimenpiteitä ja toisaalta esitetään suoraa arviointia Suomen onnistumisesta kestävä kehityksen tavoitteiden toteutumisessa. Vuosikertomuksessa kestävä kehityksen tilaa kuvataan suhteessa olennaisiin vertailuperusteisiin eli YK:n kestävä kehityksen globaaleihin tavoitteisiin ja

muiden maiden tilanteeseen. Lisäksi kerrotaan kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuk-  
sen tavoitteisiin perustuvia indikaattoriperusteisia tietoja Suomen kestävän kehityksen tilas-  
ta. Tiedot ovat johdettavista luotettavista lähteistä, kansainvälisten organisaatioiden laati-  
mista SDG-vertailuista sekä kestävän kehityksen toimikunnan seurantajärjestelmästä, joka  
perustuu noin 40 indikaattoriin ja näistä muodostettuun kymmeneen seurantakoriin.

Kestävän kehityksen yksityiskohtaiset tavoitteet asetetaan ministeriöittäin talousarvio-  
esityksen pääluokkaperusteluissa. Vastaavasti hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1  
raportoidaan ministeriöittäin, mitä toimenpiteitä on tehty tavoitteiden saavuttamiseksi.  
Tarkastuksessa havaittiin, että hallituksen vuosikertomuksen ministeriöiden tuloksellisuu-  
den kuvauksissa raportoidaan kattavasti talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa ole-  
vista kestävän kehityksen hallinnonalakohtaisista tavoitteista ja toimenpiteistä.

Päätalokkaperusteluissa olevia tavoitteita on tiivistetty ja terävöitetty aiemmista vuo-  
sista, vaikka ministeriöiden tekstit talousarvioesityksen päätalokkaperusteissa eivät täysin  
vastaakaan niitä tavoitteita, joihin vuosikertomuksen kestävän kehityksen osiossa vasta-  
taan. Talousarvioesityksen tekstien ja hallituksen vuosikertomuksen vastaavuus on kui-  
tenkin parantunut aiemmista vuosista: tarkastuksessa todettiin, että kestävän kehityksen  
tavoitteiden saavuttaminen raportoitiin hyvin 10 hallinnonalan kohdalla, osittain yhden  
(oikeusministeriö vastaa raportoinnissaan vuoden 2021 talousarvioesityksen kestävän kehi-  
tyksen tavoitteisiin, ei vuoden 2022) ja vain valtiovarainministeriön kohdalla raportointi  
ei suoraan liittynyt talousarvioesityksessä esitettyihin tavoitteisiin. Raportoinnin laajuus  
vaihtelee, ja esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja  
ympäristöministeriön kohdalla tavoitteiden saavuttamista kuvataan hyvinkin laveasti. Osa  
ministeriöistä, erityisesti sisäministeriö, perustelee myös hyvin sitä, mikäli joihinkin ase-  
tettuihin tavoitteisiin ei ole kertomusvuonna päästy.







## 4 Julkisen talouden käsittely hallituksen vuosikertomuksessa

Julkista taloutta käsitellään hallituksen vuosikertomuksessa pääosin kattavasti. Julkisen talouden rahoitusasematavoitteiden kuvaus on suppeaa. Valtiokonsernin taloudellisen aseman raportointia kokonaisuutena tulisi vahvistaa. Tarkastuksessa arvioitiin, sisältääkö hallituksen vuosikertomuksen luku julkisesta taloudesta talousarviolain 18 §:n sekä talousarvioasetuksen 68 a §:n mukaiset tiedot valtion ja julkistalouden tilasta.

### Julkisen talouden tila

Valtion talousarvioasetus (68 a §) edellyttää, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetään katsaus julkisen talouden ja valtiontalouden tilaan. Hallituksen vuosikertomus antaa osassa 3.1. ”Julkisen talouden tila” tiiviin ja informatiivisen kuvan julkisen talouden tilasta vuonna 2022. Vuosikertomuksessa käsitellään julkista taloutta ohjaavien EU-säädösten tilannetta kattavasti. Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke on ollut voimassa koko vuoden 2022, mikä on vaikuttanut säädösten noudattamisen arviointiin. Julkisen talouden suunnitelmassa asetettavien rahoitusasematavoitteiden käsittely jää suppeaksi eikä tavoitteiden saavuttamisesta tai niistä jäämisestä saa selkeää käsitystä. Hallitusohjelmassa vuonna 2019 asetettua kehysääntöä ei noudatettu vuonna 2022, mutta tästä ei ole hallituksen vuosikertomuksessa yksiselitteistä mainintaa.

Tarkastusvirasto esittää oman arvionsa julkisen talouden hoidosta kesäkuussa 2023 julkaistavassa finanssipolitiikan valvonnan muistiossa. Muistiossa arvioidaan muun muassa hallituksen finanssipolitiikkaa ja valtiovarainministeriön talousennustetta.

### Valtiontalouden vastuut ja riskit

Valtion talousarvioasetus edellyttää, että hallituksen vuosikertomukseen sisällytetään arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä. Lisäksi vuosikertomuksessa tulee olla katsaus talousarviotalouden, valtion liikelaitosten ja talous-

arvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisuusasemaan ja taseen ulkopuolisiin vastuisiin. Valtion vastuita ovat valtion takaukset ja takuut, pääomavastuut, velat sekä muut vastuut, kuten eläkevastuut. Riskit määritellään vuosikertomuksessa valtiontalouden rahoitusasemaan kielteisesti vaikuttaviksi poikkeamiksi suhteessa ennustettuun kehitykseen.

Vuosikertomuksessa käsitellään valtionvelkaa omassa alaluvussa ja siihen liittyviä riskejä valtiontalouden vastuita ja riskejä koskevassa alaluvussa. Valtionvelan todetaan yli kaksinkertaistuneen vuoden 2007 tasolta, mutta valtionvelan korkokulujen kasvua kuvataan vain suppeasti.

Valtiontakausten ja takuiden määrä on ollut Suomessa kasvussa jo pitkään. Puolet vuoden 2022 lopussa voimassa olleista takaus- ja takuuvastuista (yhteensä 68,5 miljardia euroa) kohdistui Finnveraan ja noin neljännes Valtion asuntorahastoon. Finnveran toimintaa on vuosikertomuksessa kuvattu laajalti. Vuosikertomuksessa olisi kuitenkin tarpeellista kuvata tarkemmin vientitakuutoiminnan riskipuskureiden riittävyttä ja mahdollista lisäpääomitarvetta erilaisten riskiskenaarioiden avulla.

Vuosikertomuksessa huomioidaan, että valtion taseasema on vaikeasti hahmotettava, sillä omaisuuseriä on talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä. Tästä johtuen taseeseen liittyvä riskienhallinta vaikeutuu. Tarkastusvirasto on aiemmissa arvioissaan kiinnittänyt huomiota tarpeeseen kehittää valtion konserniraportointia, mikä parantaisi kokonaiskuvaa valtion taloudellisesta asemasta. Valtiovarainministeriö on asettanut valtion tilinpäätöksen kehittämishankkeen (Valtike), jonka tehtävänä on muun muassa mahdollisen valtion konsernitalinpäätöksen kehittämistarpeen arviointi. Tarkastusvirasto pitää kehittämishanketta perusteltuna.





---

**VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)**  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi) | @VTV\_fi